

# **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270)

Tekst jednolity z dnia 7 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 1302)

(zm.: Dz.U. 2014, poz. 183; 2018, poz. 1467, poz. 1629; 2019, poz. 11, poz. 934)



## Dział I. Przepisy wstępne

**Literatura:** *B. Adamiak*, Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym, PS 2004, Nr 6; *taż*, Wadliwość decyzji administracyjnej, Warszawa 1986; *taż*, Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), ZNSA 2006, Nr 2; *P. Artymionek*, Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych, AUWr 2013, Nr 315/1; *B. Banaszak*, Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce, ZNSA 2009, Nr 6; *R. Batowicz*, Zasada udzielania pomocy stronom a czynności przewodniczącego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Admin. 2007, Nr 1; *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2004; *M. Bogusz*, Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, ST 2000, Nr 1–2; *E. Bojanowski*, Sąd administracyjny jako organ wymiaru sprawiedliwości, Zeszyty Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu, Gdynia. Prawo 2013, Nr 4; *tenże*, w: *J. Lang* (red.), Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2008; *J. Borkowski*, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, MoP 2003, Nr 8; *tenże*, Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, PiP 1980, Nr 5; *J. Borkowski*, *B. Adamiak*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009; *ciż*, Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2009; *ciż*, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2000, 2007, 2009; *D. Całkiewicz*, *A. Rotkiewicz*, Realizacja zasady jawności postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, w: *J. Zimmermann* (red.), Aksjologia prawa administracyjnego, t. 2, Warszawa 2017; *K. Celińska-Grzegorzczak*, Pozbawienie jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2018; *P. Chochorowska*, Związanie organu administracji orzeczeniem sądu karnego, PPP 2013, Nr 7/8; *W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002; *tenże*, Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego, PiP 2004, Nr 9; *W. Chróścielewski*, *J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009; *J. Ciszewski*, Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi, PS 2006, Nr 10; *W. Czerwiński*, Reforma sądownictwa administracyjnego, Prok. i Pr. 2002, Nr 10; *P. Daniel*, Glosa do postanowienia NSA z 19.09.2012, I OSK 1816/12 (dot. właściwości sądu administracyjnego w przypadku odrzucenia pozwu po uznaniu się przez sąd powszechny za niewłaściwy), OSP 2013, Nr 10; *tenże*, Skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania – zakres sądowej kontroli, Kontrola Państwowa 2013, Nr 3; *B. Dauter*, Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2008; *B. Dauter*, *B. Gruszczyński*, *A. Kabat*, *M. Niezgodka-Medek*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, 2009, 2011; *W. Dawidowicz*, Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL, PiP 1989, Nr 10; *tenże*, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962; *D. Dąbek*, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2004; *K. Defecińska-Tomczak*, Spory o właściwość organu administracji publicznej, Warszawa 2000; *J. Drachal*, Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji, ZNSA 2010, Nr 5–6; *G. Dudar*, w: Skarga sądownoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, ZNSA 2008, Nr 3; *T. Erciński* (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1, Warszawa 2006; *tenże* (red.), Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, cz. 1, t. 1, Warszawa 2004; *H. Gajewska-Kraczkowska*, *P. Suchocki*, Dobrowolne poddanie się karze w postępowaniu karnym skarbowym i jego wpływ na postępowanie przed sądem administracyjnym, Prz. Pod. 2012, Nr 9; *P. Golaszewski*, Bezczynność organu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (aspekty prawnoprocesowe), PS 2009, Nr 6; *tenże*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2009; *tenże*, Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego po nowelizacji, MoP 2011, Nr 10; *tenże*, Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Warszawa 2017; *J. Góral*, *R. Hauser*, *J. Trzczyński* (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, Warszawa 2005; *M. Górczna*, Kognicja sądów administracyjnych w sprawach Programu Rozwoju Wiejskich, PPP 2013, Nr 3; *S. Hanausek*, „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, SC 1974, t. XXIII; *A. Hanusz*, Kontrola sądownoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych, PiP 2013, Nr 8; *R. Hauser*, Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, w: Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004; *tenże*, Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw, PL 2006, Nr 1; *tenże*, Wstępne założenia nowelizacji ustawy –

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PiP 2013, Nr 2; *R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa–Zielona Góra 2003; *R. Hauser, A. Kabat*, Właściwość sądów administracyjnych, RPEiS 2004, Nr 2; *J. Jagielski*, Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy, Warszawa 2016; *tenże*, w: *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; *tenże*, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2006, 2007; *tenże*, Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1998; *M. Jaśkowska*, Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli, w: *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz* (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003; *taż*, Sądowa kontrola prawa do informacji publicznej, KPPubl. 2013, Nr 1; *taż*, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane), w: *J. Zimmermann* (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007; *taż*, w: *M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski*, Postępowanie sędziowskie, Warszawa 2007, 2010; *taż*, w: *J. Zimmermann* (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007; *M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski*, Postępowanie sędziowskie, Warszawa 2007, 2010; *M. Jaśkowska, A. Wróbel*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008; *J. Jendroška*, Ogólne postępowanie administracyjne i sądownicze, Wrocław 2007; *A. Kabat*, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2004–2007, ZNSA 2008, Nr 6; *tenże*, Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: *B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009; *tenże*, Postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego, w: *W. Chróścielewski, Z. Kmieciak* (red.), Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, Warszawa 2018; *M. Kamiński*, Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, Warszawa 2016; *K. Kaszubowski*, Skarga na odmowę powołania do pełnienia funkcji – przyczynek do dyskusji o granicach sądowej kontroli administracji publicznej, GSP 2017, Nr 38; *T. Kielkowski*, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; *P. Kierończyk*, Usytuowanie sądów administracyjnych w wybranych konstytucjach państw świata w kontekście systemów rządów państw demokratycznych, Zeszyty Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu, Gdynia. Prawo 2013, Nr 4; *Z. Kmieciak*, Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego *case law*, w: *M. Błachucki, T. Górzynska, G. Sibiga* (red.), Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011, Warszawa 2012; *H. Knysiak-Molczyk*, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym, Warszawa 2013; *B. Kolarz*, Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne, Zeszyty Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu, Gdynia. Prawo 2013, Nr 4; *M. Kopacz*, Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne, ZNSA 2014, Nr 2; *A. Korzeniowska-Polak*, Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 2012, Nr 2; *C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz*, Ordynacja podatkowa, Warszawa 2006; *M. Kotulski*, Kontrola sądownicza wniosku w sprawie referendum lokalnego, w: *B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak* (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017; *A. Krawiec*, Wyłączenie sędziego na wniosek strony w postępowaniu sądowniczym, PPP 2007, Nr 1–2; *W. Kręcis*, Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 5/14 dla zakresu kognicji sądów administracyjnych, ZNSA 2018, Nr 2; *T. Kuczyński*, w: *M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński*, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009; *Z. Kukula*, Wpływ przestępstwa na akty administracyjne, ST 2013, Nr 1/2; *I. Lipowicz*, Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej, Katowice 1991; *Z. Łazanowska*, Glosa do postanowienia NSA z 7.07.2012, II OW 156/12 (dot. rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między organami administracji i wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy), Ius Novum 2014, Nr 1; *E. Łętowska*, Dekalog dobrego sędziego, w: *L. Bojarski* (red.), Sprawy sąd. Zbiór dobrych praktyk, Warszawa 2008; *B. Majchrzak*, Postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, w: *J. Niczyporuk* (red.), Kodyfikacja postępowania administracyjnego – na 50-lecie K.P.A., Lublin 2010; *M. Mędrala*, Sądowa kontrola postępowań konkursowych w zakresie naboru do służby publicznej, w: *W. Fill, A. Mitus, M. Mędrala* (red.), Kierunki zmian w administracji publicznej, Warszawa 2018; *J. Mokry*, Osobowość sędziego a niezawisłość sędziowska, w: *M. Jędrzejewska, T. Ereciński* (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga ku czci prof. Z. Resicha, Warszawa 1985; *B. Naleziński*, w: *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004; *E. Ochendowski*, Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość, w: *M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski*, Postępowanie sądownicze, Warszawa 2007, 2010; *P. Osowy*, Aktywność informacyjna sądu a ustawowe granice pomocy stronie – rozważania na tle art. 5 k.p.c., Rej. 2003, Nr 7–8; *tenże*, Postępowanie

administracyjne jako przykład procedury poprzedzającej sądowe postępowanie cywilne i jego wpływ na ochronę praw jednostki (wybrane zagadnienia), PS 2004, Nr 9; *K. Piasecki* (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1, Warszawa 1999; *W. Piątek*, Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki, RPEiS 2017, Nr 2; *P. Piszczyk*, Zasada trwałości składu orzekającego w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Prok. i Pr. 2006, Nr 1; *M.G. Plebanek*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012; *E. Plesnarowicz-Durska*, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2014; *K.A. Politowicz*, Styk jurysdykcji sądów powszechnych i administracyjnych w kontekście reprezentacji nieobecnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, KPPubl. 2013, Nr 1; *M. Prus*, Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, Warszawa 2014; *E. Radziszewski*, Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2004; *M. Romańska*, w: *T. Woś* (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, 2008, 2009; *G. Rzęsa*, Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej, Warszawa 2011; *M. Sieniuc*, Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w: *Z. Duniewska, A. Krakata, M. Stahl* (red.), Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo, Warszawa 2018; *A. Skoczylas*, Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a., ZNSA 2007, Nr 2; *tenże*, Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA, Warszawa 2008; *A. Skoczylas, M. Swora*, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowym, Admin. 2006, Nr 3; *I. Skrzydło-Niżnik*, Normy strukturalno-organizacyjne a jednolitość orzecznictwa administracyjnego w sprawach samorządowych, w: *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz* (red.), Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, Kraków 2001; *E. Smokunowicz*, Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992; *tenże*, Status administracyjnoprawny obywatela, w: System prawa administracyjnego, t. IV, Warszawa 1980; *K. Sobieralski*, Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej, w: *J. Zimmermann* (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007; *M. Stahl*, Przepisy ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego a przepisy szczególne. Czy dekodyfikacja postępowania sądownoadministracyjnego?, w: *W. Chróścielewski, Z. Kmiecik* (red.), Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, Warszawa 2018; *R. Stankiewicz*, Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), PPP 2010, Nr 11; *tenże*, Postanowienia organu administracji jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego, KPPubl. 2009, Nr 3–4; *R. Stefański*, Wylączenie sędziego z mocy orzeczenia sądu, PS 2007, Nr 6; *J. Stelmasiak*, Spory kompetencyjne i spory o właściwość w zakresie ochrony środowiska w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: *J. Korczak* (red.), Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, Wrocław 2016; *R. Suwaj*, Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej, Warszawa 2014; *T. Szewc*, Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PS 2005, Nr 5; *M. Szubiakowski*, Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach, ZNSA 2009, Nr 4; *W. Szwajdler, T. Bąkowski*, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne, Toruń 2004; *M. Szydło, Ł. Błaszczak*, Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej, PS 2005, Nr 7–8; *M. Ślifirczyk*, Urzędowe interpretacje prawa w sprawach indywidualnych, KPPubl. 2006, Nr 1; *J. Świątkiewicz*, Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym, PiP 1964, Nr 5–6; *J.P. Tarno*, w: *W. Chróścielewski, J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009; *tenże*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2008, 2010, 2012; *tenże*, Wylączenie sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w: Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Łódź 2005; *Z. Tabor, T. Pietrzykowski*, Bezstronność jako pojęcie prawne, w: *I. Bogucka, Z. Tabor* (red.), Prawo a wartość. Księga Jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003; *G. Tworzydło*, Artykuł 53<sup>1</sup> KPC na tle pozostałych kodeksowych unormowań regulujących postępowanie z wniosku strony o wylączenie sędziego, R.Pr. 2008, Nr 4–5; *H. Wichlińska-Polak*, Zarys metodyki pracy prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Prok. i Pr. 2009, Nr 5; *M. Wierzbowski* (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010; *tenże* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; *A. Wiktorowska*, w: *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; *A. Wilczyńska*, Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia), w: *B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szatowska, R. Michalska-Badziak* (red.), O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl, Łódź 2017; *T. Wiśniewski*, O aktualności koncepcji

bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych, PS 2002, Nr 6; *T. Woś*, „Nowa” regulacja postępowania sędziowskoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały, cz. 1, ST 2007, Nr 1–2, cz. 2, ST 2007, Nr 3; *tenże*, Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr 1990, Nr 168; *tenże* (red.), Postępowanie sędziowskoadministracyjne, Warszawa 2007; *tenże*, Postępowanie sędziowskoadministracyjne, Warszawa 1999; *tenże* (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, 2008, 2009; *E. Wójcicka*, Zasady informacji procesowej jako przejaw rzetelnego postępowania sędziowskoadministracyjnego, w: *Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl* (red.), Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo, Warszawa 2018; *M. Wyrzykowski*, Sądownictwo administracyjne w PRL, Warszawa 1983; *Ł.M. Wyszomirski*, Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, PPP 2013, Nr 11; *T. Zembrzuski*, Przeciwdziałanie nadużyciom w korzystaniu z instytucji wyłączenia sędziego w postępowaniu cywilnym, PS 2006, Nr 2; *M. Zieliński*, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2006; *J. Zimmermann*, Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym, PiP 1983, Nr 1; *tenże*, Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej a sądami, PiP 1989, Nr 3; *tenże*, Aksjomaty postępowania administracyjnego, Warszawa 2017; *M. Zirk-Sadowski*, Relacje pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, w: *J. Zimmermann* (red.), Aksjologia prawa administracyjnego, t. 2, Warszawa 2017; *M. Zubik*, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005, Nr 3.

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### Art. 1. [Sprawy sędziowskoadministracyjne]

**Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sędziowskoadministracyjne).**

#### Spis treści

	Nb		Nb
<b>I. Wstęp</b> . . . . .	1	8. Sprawy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego . . . . .	9
1. Prawna regulacja postępowania sędziowskoadministracyjnego . . . . .	1	9. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej . . . . .	10
<b>II. Sprawa sędziowskoadministracyjna</b> . . . . .	2–22	10. Sądowa kontrola administracji (nadzór judykacyjny nad działalnością administracji) . . . . .	11
1. Pojęcie (definicja) sprawy sędziowskoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne . . . . .	2	11. Administracja publiczna – znaczenie (ujęcie) przedmiotowe . . . . .	12
2. Zasada <i>numerus clausus</i> rodzajów spraw sędziowskoadministracyjnych . . . . .	3	12. Pojęcie „sprawy” w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi . . . . .	13
3. Pojęcie sprawy sędziowskoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUstrSAdm . . . . .	4	13. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu materialnoprawnym . . . . .	14
4. Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych) . . . . .	5	14. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu procesowym . . . . .	15
5. Wyjątkowy charakter spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych) . . . . .	6	15. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie sprawy administracyjnej . . . . .	16
6. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sędziowskoadministracyjnego . . . . .	7	16. Akta „sprawy” . . . . .	17
7. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych . . . . .	8	17. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie kwestii proceduralnej . . . . .	18
		18. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie spraw niebędących sprawami	

z zakresu kontroli administracji publicznej . . . . .	19	13. Modyfikacje wynikające z przepisów regulujących sytuacje (stany) nadzwyczajne . . . . .	40
19. Ocena stanu prawnego w zakresie używanej terminologii . . . . .	20	14. Odesłanie . . . . .	41
20. Pojęcie sprawy sędowoadministracyjnej w ujęciu teoretycznym – odesłanie . . . . .	21	15. Modyfikacje dotyczące zakresu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny . . . . .	42
21. Kwalifikacja poszczególnych rodzajów spraw jako spraw sędowoadministracyjnych – odesłanie . . . . .	22	16. Modyfikacje wynikające z przepisów określających zasady rozdziału funduszy unijnych na lata 2014–2020 . . . . .	43
<b>III. Postępowanie sędowe (przed sądami administracyjnymi)</b> . . . . .	23–27	17. Akty wykonawcze (rozporządzenia) . . . . .	44
1. Pojęcie postępowania sędowego (dwuinstancyjność) . . . . .	23	18. Rozporządzenie dotyczące akt sędowych . . . . .	45
2. Realizacja gwarancji konstytucyjnych . . . . .	24	19. Rozporządzenia regulujące właściwość sądów administracyjnych . . . . .	46
3. Rodzaje postępowania sędowoadministracyjnego . . . . .	25	20. Rozporządzenie dotyczące sposobu oraz warunków przekazywania skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz aktami sprawy do sądu administracyjnego	47
4. Model jurysdykcji sędowoadministracyjnej . . . . .	26	21. Rozporządzenie dotyczące kosztów wynagrodzenia mediatora i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji . . . . .	48
5. Zasady postępowania sędowoadministracyjnego . . . . .	27	22. Rozporządzenie dotyczące ulg w zakresie należności orzeczonych w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	49
<b>IV. Przepisy odrębne i szczególne regulujące postępowanie sędowoadministracyjne</b> . . . . .	28–56	23. Rozporządzenie regulujące wysokość i zasady pobierania wpisu w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	50
1. Przepisy KPC, KPA i OrdPod w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	28	24. Rozporządzenie dotyczące opłaty kancelaryjnej w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	51
2. Przepisy ustaw ustrojowych (samorządowych) w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	29	25. Rozporządzenie dotyczące przyznawania prawa pomocy w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	52
3. Przepisy wprowadzające Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi . . . . .	30	26. Regulaminy wewnętrznego urzędowania WSA i NSA . . . . .	53
4. Przepisy innych ustaw odrębnych . . . . .	31	27. Przepisy odrębne regulujące koszty postępowania sędowoadministracyjnego	54
5. Wyjątkowy charakter przepisów odrębnych i szczególnych regulujących przebieg postępowania sędowoadministracyjnego – zasady wykładni . . . . .	32	28. Przepisy odrębne regulujące udział prokuratora w postępowaniu sędowoadministracyjnym . . . . .	55
6. Służba żołnierzy zawodowych – niezaskarżalność wybranych decyzji . . . . .	33	29. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a przepisy szczególne i odrębne – podsumowanie . . . . .	56
7. Egzekucja administracyjna – niezaskarżalność postanowienia w sprawie odmowy wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa. Nie podlegają . . . . .	34	<b>V. Nowelizacje Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</b> . . . . .	57
8. Modyfikacje dotyczące trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego . . . . .	35	1. Zakres i daty wejścia w życie zmian wprowadzanych ustawami nowelizującymi . . . . .	57
9. Modyfikacje dotyczące skarg na bezczynność . . . . .	36	<b>VI. Zagadnienia intertemporalne</b> . . . . .	58–60
10. Modyfikacje dotyczące (wstrzymania) wykonalności aktów lub czynności zaskarżanych do sądu administracyjnego . . . . .	37	1. Dwa aspekty problematyki intertemporalnej . . . . .	58
11. Modyfikacje dotyczące zasady jawności postępowania sędowoadministracyjnego. Zasada jawności . . . . .	38	2. Postępowanie sędowoadministracyjne . . . . .	59
12. Kompleksowe modyfikacje przebiegu postępowania sędowoadministracyjnego (tzw. specustawy) . . . . .	39	3. Postępowanie administracyjne (skarga do sądu administracyjnego) . . . . .	60
		<b>VII. Naruszenie art. 1 PPSA jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA</b> . . . . .	61–64

1. Niesamoistny charakter naruszenia . . . . .	61	3. Przepis art. 1 PPSA a ustalenia faktyczne WSA . . . . .	63
2. Naruszenie jednolitości (spójności) orzecznictwa . . . . .	62	4. Przepis art. 1 PPSA a źródła interesu prawnego . . . . .	64

## I. Wstęp

- 1 1. **Prawna regulacja postępowania sądownoadministracyjnego.** Przepis art. 1 PPSA określa zakres regulacji komentowanej ustawy, jednakże jego treść normatywna **nie ma** charakteru samodzielnego. Dla ustalenia zakresu przedmiotowego oraz pełnego kształtu (przebiegu) postępowania przed sądami administracyjnymi niezbędne jest bowiem sięgnięcie również do **innych norm**, zawartych w dalszych przepisach komentowanej ustawy (przede wszystkim w art. 2–5 PPSA) oraz w regulacjach szczególnych i odrębnych (Nb 29–57).

## II. Sprawa sądownoadministracyjna

- 2 1. **Pojęcie (definicja) sprawy sądownoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne.** Konstrukcja przedmiotowego zakresu zastosowania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oparta jest na pojęciu **sprawy sądownoadministracyjnej**, przy czym ze względu na podobieństwo art. 1 PPSA do art. 1 KPC w piśmiennictwie (por. *J. Borkowski*, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie) podejmuje się próby wyodrębniania spraw sądownoadministracyjnych w znaczeniu **materialnym** (sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej) oraz w znaczeniu **formalnym** (inne sprawy, do których przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się z mocy ustaw szczególnych).

Zabieg ten budzi **wątpliwości** przede wszystkim z punktu widzenia art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którym NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują – w zakresie określonym w ustawie – kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Treść art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP (domniemanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne) musi bowiem prowadzić do wniosku, że przedmiotem właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, wyznaczającym zakres stosowania przepisów komentowanej ustawy, mogą być **wyłącznie** sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, czyli sprawy sądownoadministracyjne w znaczeniu **materialnym**.

Na tym tle w doktrynie podnosi się nawet, że art. 1 PPSA w części, w jakiej przewiduje stosowanie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do rozstrzygania innych spraw, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (spraw sądownoadministracyjnych w znaczeniu formalnym), jest **niezgodny** z art. 184 Konstytucji RP [*T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), Prawo o postępowaniu, 2008, s. 21–22].

Wniosek taki wydaje się jednak **za daleko idący**, choć nie z uwagi na to, że art. 177 Konstytucji RP stanowi podstawę do przekazywania sądom administracyjnym w drodze ustawodawstwa zwykłego spraw wykraczających poza zakres art. 184 Konstytucji RP [*M. Jaśkowska*, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane), w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu*, s. 568], gdyż tak **nie jest**, ale ze względu na wynik systemowej i funkcjonalnej wykładni art. 1–5 PPSA w zw. z art. 184 Konstytucji RP, który, po pierwsze, musi uwzględniać dyrektywę zachowania



jednolitości systemu prawnego, a po drugie – ma charakter nadrzędny wobec rezultatów interpretacji językowej (*M. Zieliński*, Wykładnia prawa, s. 234 i n.).

Należy zatem przyjąć, że pomimo wadliwej redakcji art. 1 PPSA, niepotrzebnie wzorowanej na przepisie art. 1 KPC, każda sprawa sądownoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, co wyraźnie potwierdzają relacje systemowe i funkcjonalne pomiędzy treścią przepisów art. 1–5 PPSA oraz art. 184 Konstytucji RP.

**2. Zasada numerus clausus rodzajów spraw sądownoadministracyjnych.** Zabieg **3** polegający na wyodrębnieniu dwóch kategorii spraw sądownoadministracyjnych – o charakterze materialnym i formalnym – oprócz tego, że budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, wydaje się również zbędny ze względów teoretycznych.

Przepis art. 1 PPSA – inaczej niż art. 1 KPC odwołujący się do kategorii stosunku cywilnoprawnego – wyznacza bowiem, w zestawieniu z art. 3–5 PPSA, przedmiotowy zakres zastosowania komentowanej ustawy przez odniesienie się do konkretnych sfer oraz form działalności administracji publicznej.

O ile więc, w świetle art. 1 KPC oraz art. 177 Konstytucji RP, można uznać, że katalog rodzajów spraw cywilnych ma charakter otwarty, o tyle na gruncie art. 1–5 PPSA i art. 184 Konstytucji RP należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z **zasadą numerus clausus rodzajów spraw sądownoadministracyjnych**, limitowaną liczbą form działania administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych (por. przede wszystkim art. 3 § 2, 2a i 3 PPSA, który, dopełniając regulację art. 1 PPSA, wskazuje konkretne formy prawne z zewnętrznej sfery działalności administracji publicznej, czyli decyzje, postanowienia, akty prawa miejscowego itd., podlegające kontroli sądów administracyjnych).

**3. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUstrSAdm.** **4** Odtworzeniu treści pojęcia „sprawa sądownoadministracyjna” nie sprzyja również redakcja art. 1 § 1 PrUstrSAdm, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Literalne brzmienie art. 1 PrUstrSAdm wskazuje bowiem, że rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość (art. 4 PPSA) wprawdzie mieści się w zakresie wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne, ale nie stanowi kontroli działalności administracji publicznej, co **nie da się pogodzić** z regulacją art. 166 ust. 3 w zw. z art. 184 Konstytucji RP.

Trzeba wobec tego przyjąć, że **redakcja art. 1 § 1 PrUstrSAdm jest wadliwa**, natomiast sprawy dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych i o właściwość wymienione w art. 4 PPSA są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, czyli sprawami sądownoadministracyjnymi w rozumieniu art. 1 PPSA [tak samo *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), Prawo o postępowaniu, 2008, s. 22].

**4. Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych 5** **ustaw (przepisów szczególnych).** Przyjęcie, zgodnie z kanonami wykładni systemowej i funkcjonalnej, że każda sprawa sądownoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, może prowadzić do pewnych trudności interpretacyjnych w związku z treścią art. 15 § 1 pkt 5 i § 2 oraz art. 58 § 1 pkt 1 i § 4 PPSA.

Pierwszy z tych przepisów przekazuje do właściwości NSA sprawy rozpoznawane przez ten sąd na mocy odrębnych ustaw, przy czym w praktyce chodzi tutaj o trzy kategorie spraw – **sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego** (art. 4 ust. 3 SkargaU), **sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych** (art. 48 PrUstrSAdm) oraz **sprawy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego** (art. 44 KrajRadSądU).

Z kolei art. 58 § 1 pkt 1 i § 4 PPSA przewiduje, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z powodu niedopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy, co skutkuje tym, że w trybie przepisów komentowanej ustawy może *de lege lata* zostać rozpoznana sprawa **niebędąca** sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, czyli sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA.

- 6 5. Wyjątkowy charakter spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych).** Wyjątkowy charakter przytoczonych w Nb 5 regulacji nie zmienia jednak tego, że **każda** sprawa sądowoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA w zw. z art. 184 Konstytucji RP **jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej** (Nb 2).

Jako chybione należy w związku z tym ocenić te argumenty, które w nadmienionych w Nb 4–5 kategoriach spraw upatrywałyby spraw sądowoadministracyjnych w znaczeniu formalnym.

- 7 6. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego** są zgodnie z art. 8 ust. 2 SkargaU rozpoznawane przez NSA na podstawie przepisów tej ustawy, a jedynie **posiłkowo i odpowiednio** stosuje się do nich regulację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto postępowanie w sprawach ze skarg na przewlekłość ma charakter **pomocniczy** względem postępowania sądowoadministracyjnego (por. *P. Gołaszewski*, Postępowanie administracyjne, s. 10), wobec czego **pośrednio dotyczy** kontroli działalności administracji publicznej, stanowiąc jedną z gwarancji jej efektywnej realizacji przez sądy administracyjne.

W tej sytuacji sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego – o ile w ogóle można uznawać je za sprawy sądowoadministracyjne w rozumieniu art. 1 PPSA – muszą być traktowane jako **mieszczące się** w zakresie kontroli działalności administracji publicznej.

- 8 7. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych.** Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych, jakkolwiek na mocy art. 48 PrUstrSAdm należą do właściwości NSA, to stosownie do art. 29 i 49 PrUstrSAdm są rozpoznawane w trybie przepisów PrUSP oraz SNU, która zresztą w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów odsyła do regulacji Prawa o ustroju sądów powszechnych (por. *T. Kuczyński*, w: *M. Masternak-Kubiak*, *T. Kuczyński*, Prawo o ustroju, s. 245–251 i 292–298).

Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych pozostają zatem poza przedmiotowym zakresem regulacji komentowanej ustawy i w związku z tym **nie mogą** być w ogóle uznawane za sprawy sądowoadministracyjne w rozumieniu art. 1 PPSA.

- 9 8. Sprawy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.** Charakteru spraw sądowoadministracyjnych w rozumieniu art. 1 PPSA

**nie można** również przypisać sprawom dotyczącym powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 44 KrajRadSądU.

Wyjaśnić na wstępie wypada, że sprawy te – obejmujące **rozpoznawanie odwołań od uchwał KRS** dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – trafiły do **właściwości NSA** na mocy ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), która w tym zakresie weszła w życie 17.1.2018 r. Powyższe zmiany zostały uzupełnione przez art. 5 pkt 5 ustawy z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1443), która w tej części weszła w życie 27.7.2018 r. Następnie jednak, w sprawie zarejestrowanej w Trybunale Konstytucyjnym za sygnaturą K 12/18 (po jej połączeniu ze sprawą K 2/19), został 25.3.2019 r. wyrażony pogląd, że art. 44 ust. 1a KrajRadSądU jest **niezgodny** z art. 184 Konstytucji (Dz.U. z 2019 r. poz. 609, OTK-A 2019, poz. 17), co w dalszej kolejności doprowadziło do zmiany art. 44 ust. 1a KrajRadSądU dokonanej ustawą z 26.4.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 914), w efekcie czego przepis ten otrzymał aktualne, następujące brzmienie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. Jednocześnie w art. 3 ww. ustawy nowelizującej przewidziano, że postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej ustawy nowelizującej (tj. 23.5.2019 r.), podlegają umorzeniu z mocy prawa.

Trzeba w związku z tym wskazać, że – w opisanym wyżej zakresie – do postępowania przed NSA w sprawach odwołań od uchwał KRS dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego przewidziano stosowanie **przepisów KPC o skardze kasacyjnej**, z wyłączeniem jedynie art. 87<sup>1</sup> KPC (art. 44 ust. 3 KRSU w dotychczasowym brzmieniu).

W efekcie omawiana kategoria spraw od początku pozostawała **poza zakresem art. 1 PPSA**, jak też wymykała się regule przyjętej w art. 15 § 2 PPSA. Sprawy te spełniały natomiast, zawartą w art. 1 KPC, definicję **spraw cywilnych w znaczeniu formalnym** [„Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe (...) w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”), które – zgodnie z art. 2 § 1 KPC – znalazły się we właściwości **sądów szczególnych**, w tym przypadku administracyjnych (a konkretnie NSA). Pozostaje dodać, że ustawodawca nie dostosował się tutaj do tradycyjnej reguły, zgodnie z którą wyłączeniu spraw cywilnych w znaczeniu formalnym z drogi sądowej (cywilnej) przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym powinna towarzyszyć rezygnacja ze stosowania do postępowania w takich sprawach przepisów KPC, co w efekcie powinno całkowicie pozbawiać tego rodzaju sprawy charakteru spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 KPC.

**9. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej. 10**  
Najwięcej kontrowersji wzbudzają sprawy **niebędące** sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej, do których rozpoznania sąd administracyjny jest zobligowany w przypadku ziszczenia się przesłanek wymienionych w art. 58 § 4 w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 PPSA.

Przywołane przepisy stanowią fragment szerszej regulacji dotyczącej rozstrzygania sporów kompetencyjnych, która – w pełni trafnie – jest w literaturze oceniana krytycznie [por. *M. Romańska*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu*, 2008, s. 320–329 i dokonany tam przegląd stanowisk literatury].

Zgodnie z art. 58 § 4 PPSA sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z powodu niedopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy.

Należy jednak pamiętać, że z uwagi na ustanowione w art. 177 Konstytucji RP domniemanie właściwości sądów powszechnych – a konkretnie sądów cywilnych – w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości sąd powszechny, odrzucając pozew (wniosek) na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 KPC (ewentualnie w zw. z art. 13 § 2 KPC) z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, ma **obowiązek** – w oparciu o przeprowadzoną analizę regulacji kompetencyjnych, w tym art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1–5 PPSA – wskazać **konkretny** inny sąd lub organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy oraz uzasadnić swoje stanowisko (por. wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; por. wyr. SN z 12.12.1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, Nr 7–8, poz. 116, a także post. SN z 21.5.2002 r., III CK 53/02, OSNC 2003, Nr 2, poz. 31 oraz post. SN z 19.12.2003 r., II CK 319/03, OSNC 2005, Nr 2, poz. 31), które stosownie do art. 394 § 1 *in principio* i art. 398<sup>1</sup> § 1 KPC podlega kontroli sądu wyższej instancji oraz SN.

Prawdopodobieństwo zatem, że w praktyce sprawa **niebędąca** sprawą z zakresu administracji publicznej, czyli sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA, zostanie rozpoznana w trybie przepisów komentowanej ustawy, jest bardzo znikome.

Jeżeli już jednak doszło do takiej sytuacji, należy przyjąć, że w dalszym ciągu **nie mamy** do czynienia ze sprawą sądownoadministracyjną, o jakiej mowa w art. 1 PPSA, tylko ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, która na mocy szczególnej regulacji art. 58 § 4 PPSA podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny w trybie przepisów komentowanej ustawy, zapewniających w tym przypadku realizację konstytucyjnego prawa do sądu, które w całym systemie prawnoprocesowym stanowi wartość nadrzędną.

Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w brzmieniu art. 58 § 4 PPSA, zgodnie z którym sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) **z powodu** niedopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, gdy **istnieje podstawa** do odrzucenia skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z uwagi na to, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego – czyli **nie jest** sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA – a konieczność rozpoznania przez sąd administracyjny tego rodzaju sprawy – **niebędącej** sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej – wynika **tylko i wyłącznie** ze szczególnej regulacji art. 58 § 4 PPSA.

Nie można zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym w post. WSA w Olsztynie z 21.6.2011 r. (I SO/OI 2/11, Legalis, z krytyczną glosą *T. Lewandowskiego*, *Lex/el.* 2011), w którym przyjęto, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi w sprawie, w której sąd powszechny przyjął brak drogi sądowej, tylko wtedy, jeśli stwierdzi, że skarga dotyczy takich działań lub bezczynności administracji, o których jest mowa w art. 3 PPSA, a równocześnie nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 5 PPSA.

Stanowisko to jest **błędne**, a zarazem **sprzeczne** z art. 58 § 4 PPSA, bowiem w przypadku uznania się przez sąd powszechny za niewłaściwy do rozpoznania sprawy (art. 199 § 1 pkt 1 KPC), jest to po myśli art. 58 § 4 PPSA **wystarczająca** przesłanka do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym, w szczególności właśnie wówczas, gdy sprawa nominalnie nie należy do właściwości tego sądu (nie jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA).

Prawidłowo w związku z tym orzekł NSA w post. z 19.9.2012 r. (I OSK 1816/12, ONSAiWSA 2013, Nr 3, poz. 56), że do przyjęcia, iż sąd powszechny uznał się za niewłaściwy w sprawie, **konieczne** jest wydanie przez ten sąd postanowienia o odrzuceniu pozwu (wniosku) właśnie z uwagi na **niepodleganie danej sprawy kognicji tego sądu**. Natomiast odrzucenie pozwu (wniosku) z innej przyczyny lub zwrot pisma procesowego **nie świadczy** o uznaniu się przez sąd powszechny za niewłaściwy. W takiej sytuacji **nie można** zatem przyjąć, że w sprawie znajduje zastosowanie przepis art. 58 § 4 PPSA.

10. **Sądowa kontrola administracji (nadzór judykacyjny nad działalnością 11 administracji)**. Przyjmując **jednolity charakter** pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, należy podkreślić, że chodzi tutaj o sprawę **z zakresu (sądowej) kontroli administracji publicznej**. Granice tej kontroli, a tym samym zakres przedmiotowy regulacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyznaczają w sposób **zamknięty** przepisy art. 3–5 PPSA (zasada *numerus clausus* rodzajów spraw sądownoadministracyjnych).

Kontrolę sądownoadministracyjną określa się jako **zewnętrzną, ograniczoną, samostną, fachową i bezpośrednią** (*J.P. Tarno*, Prawo o postępowaniu, 2008, s. 19), a jedynym kryterium tej kontroli jest, co do zasady, **kryterium legalności** (art. 1 § 2 PrUstrSAdm).

Warto jednakże zauważyć, że chociaż działalność sądów administracyjnych tradycyjnie utożsamiana jest z kontrolowaniem administracji publicznej, a termin „kontrola sądowa” ma już walor historyczny, pod względem funkcjonalnym sądy administracyjne sprawują w istocie **nadzór judykacyjny** nad wskazanymi ustawowo formami działania administracji publicznej (por. *J. Jagielski*, Kontrola, 2006, s. 11–25).

Stąd też zamiast posługiwania się formułą sądowej kontroli administracji, w odniesieniu do działalności sądów administracyjnych powinno się w zasadzie mówić o **nadzorze judykacyjnym**, tak jak czyni się to obecnie w przypadku SN (por. art. 183 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 pkt 1 lit. a SNU), którego funkcja względem orzecznictwa sądów powszechnych jest analogiczna do funkcji sprawowanej przez sądy administracyjne wobec wskazanych ustawowo form działania administracji publicznej. Powyższy postulat okazuje się tym bardziej aktualny po dodaniu do komentowanej ustawy nowego art. 145a PPSA oraz zmianie art. 149 PPSA (w zakresie wprowadzenia elementów merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, co – czyniąc ponownie analogię do funkcji SN względem orzecznictwa sądów powszechnych – można porównać z zakresem kompetencji orzeczniczych SN określonych, w sprawach cywilnych, przede wszystkim w sposób kasacyjny w art. 398<sup>15</sup> KPC, natomiast jedynie wyjątkowo reformatoryjnie w art. 398<sup>16</sup> KPC; jeśli więc w takiej sytuacji mówi się, zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 pkt 1 lit. a SNU, o nadzorze nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania, to konsekwentnie powinno się również mówić o **nadzorze judykacyjnym** sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w art. 3–5 PPSA).

Dodać wypada, że wątpliwości może również wzbudzać użyta w komentowanym przepisie – **za szeroka** – formuła „sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej”, bowiem dopiero sięgnięcie do art. 3 § 2–3 PPSA pozwala ustalić rzeczywisty – węższy w stosunku do przytoczonej formuły – zakres przedmiotowy spraw z zakresu działalności administracji publicznej poddanych kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Stąd też, mając także na uwadze ugruntowane koncepcje doktrynalne (por. *J. Jagielski*, *Kontrola*, 2006, s. 83–85 i 126–137), wypada uznać, że komentowany przepis prawidłowo powinien posługiwać się terminem „sprawy z zakresu **sądowej** kontroli działalności administracji publicznej”.

**12 11. Administracja publiczna – znaczenie (ujęcie) przedmiotowe.** Pojęcie **administracji publicznej** użyte zostało w art. 1 PPSA – dla określenia granic sprawy sądoadministracyjnej – w znaczeniu **przedmiotowym**, a zatem chodzi tutaj o administrację publiczną rozumianą jako działalność organów państwowych, w tym rządowych, a także organów samorządu terytorialnego oraz innych organów i instytucji, mającą na celu realizację powierzonych im ustawowo zadań publicznych [*J. Lang*, w: *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, s. 15–16] w formach wskazanych w art. 3 PPSA.

Trzeba przy tym zastrzec, że **nie zawsze** działalność powyższych organów (podmiotów) będzie miała charakter administracyjny (wykonywania administracji publicznej), by tytułem przykładu wspomnieć tutaj prawomocne post. WSA w Warszawie z 30.5.2016 r. (IV SAB/Wa 187/16, *Legalis*), w którym przyjęto, że kompetencja **publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego** w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, przypisywana Prezesowi Rady Ministrów – Rządowemu Centrum Legislacji, **nie odnosi się** przedmiotowo do zakresu działania administracji publicznej jako elementu władzy wykonawczej w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP (por. też post. WSA w Warszawie z 3.8.2016 r., IV SA/Wa 1585/16, *CBOSA*; nieco odmiennie w tej kwestii – ze wskazaniem, że ogłoszenie aktu normatywnego jest działaniem z zakresu administracji publicznej – wypowiedział się natomiast NSA w post. z 25.4.2017 r., I OSK 126/17, *Legalis* z głosem *Z. Kmiecika*, *MoP* 2017, Nr 13).

Podobnie, w zakresie działalności administracyjnej **nie mieszczą się** wszelkie przejawy działania organów administracji publicznej podlegające kwalifikacji jako **czynności prawne** w rozumieniu przepisów **prawa cywilnego** (por. post. NSA z 21.2.1997 r., I SA 264/97, *ONSA* 1997, Nr 4, poz. 182; uchw. NSA(7) z 17.6.1997 r., *FPS* 2/97, *ONSA* 1997, Nr 4, poz. 147). Z innych przykładów można jeszcze w tym miejscu wskazać działanie organu jednostki samorządu terytorialnego – będącej zarządcą lub właścicielem terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna – polegające na umieszczeniu na tej drodze znaku drogowego, które także **nie jest** działaniem z zakresu administracji publicznej (zob. post. WSA w Rzeszowie z 5.12.2007 r., II SA/Rz 714/07, *Legalis* z głosem *M. Kobaka* i *P. Zaborniaka*, *ST* 2008, Nr 10, s. 72–80).

Sądy administracyjne sprawują nadzór judykacyjny nie tylko nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu **ustrojowym**, lecz także nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu **funkcjonalnym**, które ze względu na swoją formę organizacyjną, status własnościowy oraz podstawowy przedmiot działalności co do zasady nie mieszczą się – bezpośrednio – w strukturze administracyjnej państwa (organy zakładów administracyjnych, państwowych osób prawnych, samorządów zawodowych, organizacji społecznych, podmiotów niepublicznych itp.), natomiast jedynie

prawnie określony wycinek ich działalności polega na wykonywaniu administracji w znaczeniu przedmiotowym (wykonywaniu działalności administracyjnej; zob. też post. NSA z 10.11.1992 r., II SA 2068/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 69 z glosą *B. Adamiak*, OSP 1994, Nr 10, poz. 196; uchw. SN z 23.7.1992 r., III AZP 9/92, OSNC 1994, Nr 7–8, poz. 147).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inaczej niż poprzednio obowiązująca ustawa o NSA, **nie zawiera** definicji legalnej organu administracji publicznej, a zatem należy przyjąć, że ilekroć mamy do czynienia z powierzeniem na mocy ustawy jakiegokolwiek podmiotowi realizacji zadań (funkcji) publicznych w jednej z form określonych w art. 3 PPSA, podmiot ten staje się **organem administracji publicznej** w rozumieniu przepisów komentowanej ustawy, a postępowanie sądownoadministracyjne jest wówczas w pełni **dopuszczalne**.

Na tym tle wypada zwrócić uwagę na trzy następujące kwestie, które są istotne z praktycznego punktu widzenia:

- 1) po pierwsze, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, aktów **Prezydenta RP** (w zakresie problematyki obywatelstwa polskiego zob. uchw. NSA z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 6 oraz *J. Jagielski*, Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy, s. 98–101 oraz s. 149 i n.; z kolei w odniesieniu do spraw dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zob. post. NSA z 7.12.2017 r., I OSK 857/17, Legalis z glosą *Z. Kmieciaka*, OSP 2018, Nr 5, podsumowujące utrwaloną linię orzeczniczą NSA w tym zakresie; warto jednak nadmienić, że omawiana reguła **nie ma zastosowania** w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej);
- 2) po drugie, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, czynności kontrolnych (a szerzej działalności kontrolnej) **Najwyższej Izby Kontroli** (por. wyr. NSA z 13.1.2011 r., II GSK 1050/09, Legalis; szerzej w tych kwestiach por. natomiast *J. Jagielski*, Kontrola, 2006, s. 31–34 i s. 61–63);
- 3) po trzecie wreszcie, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, czynności podejmowanych w ramach procedury wyborczej przez **Państwową Komisję Wyborczą** (por. post. NSA z 20.12.2011 r., I OSK 2221/11, Legalis).

Trzeba jednak odnotować, że brak możliwości odwołania się do sądu administracyjnego od orzeczeń komisarza wyborczego i Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących **podziału gminy na okręgi wyborcze** wzbudził obiekcje NSA, który postanowieniem z 10.12.2013 r. (II OSK 2421/13, Legalis) **wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma pytaniami prawnymi** odnoszącymi się do tych kwestii. Pierwsze z tych pytań dotyczyło tego, czy przepis art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 KWyb – w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze – jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP. Drugie z pytań NSA dotyczyło natomiast tego, czy przepis art. 420 § 2 KWyb – **w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej** – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

Sprawa została zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym za sygnaturą **P 5/14** i rozstrzygnięta wyrokiem z 6.4.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1232), w którym Trybunał orzekł, że art. 420 § 2 zdanie drugie KWyb jest **niezgodny** z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

W rezultacie NSA w post. z 29.9.2016 r. (II OSK 1110/16, CBOSA) uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej podjętą w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze, co stanowiło konsekwencję przyjęcia przez NSA – w ślad za przywołanym wyrokiem TK z 6.4.2016 r. (P 5/14, Dz.U. z 2016 r. poz. 1232) – że **skarga do sądu administracyjnego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej jest** w omawianej sytuacji **dopuszczalna** (zob. też post. NSA z 21.5.2018 r., II OZ 584/18 z glosą *W. Kręcisz*, ZNSA 2018, Nr 4).

Dodatkowo wypada również w tym miejscu wskazać, że:

- w dwóch prawomocnych postanowieniach WSA w Warszawie z 18.10.2013 r. (V SA/Wa 1524/13 oraz V SA/Wa 1546/13, Legalis), **odmówiono** (co do zasady) uznania za organ administracji publicznej **Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej**, jak też samego **Instytutu** (por. także post. NSA z 5.2.2014 r., II GSK 90/14, Legalis);
- zgodnie z utrwalonym orzecznictwem **Prezes Krajowej Izby Odwoławczej**, ani sama **Krajowa Izba Odwoławcza nie są** w ogóle organami administracji publicznej (ani w znaczeniu funkcjonalnym, ani w znaczeniu ustrojowym; zob. np. post. NSA z 27.9.2011 r., II GSK 1842/11, Wspólnota 2011, Nr 43);
- do organów administracji publicznej (w jakimkolwiek znaczeniu) **nie zalicza się** również **Krajowej Rady Sądownictwa** (zob. art. 2 i art. 28–45 KrajRadSądU; por. wyr. NSA z 22.4.1993 r., II SA 2577/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 1 oraz wyr. NSA z 5.11.1992 r., II SA 207/92, ONSA 1994, Nr 2, poz. 45, a także wyr. SN z 27.3.2002 r., III KRS 2/02, OSNAPiUS 2002, Nr 21, poz. 535 oraz wyr. TK z 19.11.2009 r., K 62/07, Dz.U. Nr 209, poz. 1567; por. jednak art. 44 KrajRadSądU i uwagi przedstawione pod Nb 9);
- w postanowieniu WSA w Warszawie z 10.6.2011 r. (IV SO/Wa 19/11, ZNSA 2011, Nr 6, poz. 168) wskazano, że **Główny Sąd Łowiecki nie jest** organem administracji publicznej ani w znaczeniu funkcjonalnym, ani w znaczeniu ustrojowym;
- judykatura konsekwentnie również **odmawia** (przy obiekcjach jednak ze strony doktryny) statusu organów administracji publicznej **komisjom regulacyjnym** rozstrzygającym sprawy przeniesienia na rzecz gmin żydowskich lub kościołów własności nieruchomości przejętych przez państwo (zob. np. post. NSA z 26.9.1991 r., I SA 768/91, Wspólnota 1992, Nr 10, s. 21; wyr. NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008, Nr 6, poz. 116);
- **nie są** także organami administracji publicznej **kasy zapomogowo-pożyczkowe** (zob. wyr. NSA z 22.8.2007 r., I OSK 1705/06);
- do kategorii organów administracji publicznej **nie należą** ponadto **organy Unii Europejskiej** rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji, nawet gdy decyzje te dotyczą interesu prawnego jednostki opartego na przepisach prawa polskiego; organy te w rozstrzyganiu spraw należących do ich właściwości stosują bowiem wspólnotowe (unijne) przepisy proceduralne, które regulują również kwestie związane z zaskarżaniem wydawanych rozstrzygnięć.

**13 12. Pojęcie „sprawy” w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.** Chociaż termin „sprawa sądowoadministracyjna” ma w art. 1 PPSA swoją **definicję legalną o charakterze nawiasowym**, w dalszych przepisach ustawy występuje on tylko kilkakrotnie (por. art. 2, 15 § 1 pkt 3, art. 26 § 1, art. 32 i 125 § 1 pkt 2 PPSA).



Znacznie częściej natomiast Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi posługuje się terminem „**sprawa**”, przy czym niestety ustawodawca – podobnie jak na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (por. *T. Woś*, Pojęcie sprawy, s. 329 i n.) – używa tego pojęcia w **zupełnie odmiennych znaczeniach**, zacierając niekiedy zasadniczą różnicę pomiędzy sprawą administracyjną a sprawą sądownoadministracyjną.

**13. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu materialnoprawnym.** Termin „sprawa” **14** w znaczeniu **materialnoprawnym**, a zatem równoważnym określeniu **sprawy sądownoadministracyjnej** na gruncie art. 1 PPSA jako **przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego**, występuje m.in. w art. 58 § 1 pkt 1, art. 59, 90, 112, 120, 125 § 1 pkt 1, art. 132, 173 § 1, art. 179 § 2 *in fine*, art. 182 § 1, art. 183 § 1, art. 185 § 1, art. 281 i 282 § 2 PPSA.

**14. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu procesowym.** W znaczeniu **procesowym**, **15** a zatem na oznaczenie **postępowania w sprawie sądownoadministracyjnej**, termin „sprawa” został użyty m.in. w art. 6, 18 § 1 *ab initio*, art. 20 § 1, art. 21, 22 § 1, art. 33 § 1b i § 2 zd. 3, art. 37 § 2, art. 46 § 3, art. 51, 66 § 1, art. 72 § 1, art. 91 § 1, art. 94, 110, 127 § 1, art. 138, 141 § 2, art. 156 § 3, art. 161 § 1 pkt 2, art. 163 § 2 zd. 3, art. 199 i 299 § 1 PPSA.

**15. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie sprawy administracyjnej.** Prawo **16** o postępowaniu przed sądami administracyjnymi również często posługuje się terminem „sprawa” na określenie **sprawy administracyjnej (sprawy z zakresu administracji publicznej)**, w szczególności w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA (**sprawa indywidualna**).

Z tego typu sytuacją mamy do czynienia m.in. na gruncie art. 3 § 2 pkt 2, 4a i 6, art. 5, 15 § 2 *in fine*, art. 18 § 1 pkt 6a *ab initio* i pkt 7, art. 52 § 1–4, art. 53 § 1 i 3, art. 57a, 61 § 3 zd. 3, art. 115 § 1, art. 116 § 3, art. 117 § 1 i 2, art. 119 pkt 3, art. 134 § 1, art. 135, 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c, art. 145a § 1 i 3, art. 147 § 2, art. 149, 154 § 1, art. 286 § 1 i 2 oraz art. 287 pkt 1 PPSA.

**16. Akta „sprawy”.** W przepisach komentowanej ustawy wielokrotnie spotykamy **17** również termin „**akta sprawy**”, przy czym używany jest on zarówno na oznaczenie **akt sprawy sądownoadministracyjnej**, czyli akt sądowych (por. m.in. art. 12a, 37 § 1, art. 70 § 2, art. 74 § 1, art. 169, 235, 290 § 1 i art. 299 § 3 PPSA), jak też **akt administracyjnych**, czyli akt wytworzonych przez organ administracyjny (por. art. 54 § 2 i art. 286 § 1 PPSA).

Terminem „akta sprawy” Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa niekiedy również zbiorczo **akta sądowe i akta administracyjne** (por. m.in. art. 108, 133 § 1 i art. 179 PPSA).

Taka niejednolitość terminologiczna staje się również źródłem **problemów praktycznych** – przykładowo w post. z 16.6.2010 r. (I OZ 395/10, CBOSA) NSA wskazał (na tle problematyki dotyczącej opłaty kancelaryjnej), że dysponentem akt administracyjnych – również w czasie, gdy znajdują się one w sądzie administracyjnym w związku z prowadzonym postępowaniem – jest organ administracji publicznej i to w gestii tego **organu** pozostają kwestie związane z uzyskiwaniem przez strony odpisów, również uwierzytelnionych, z akt sprawy administracyjnej, co reguluje art. 73 i 74 KPA. Pogląd ten, w aspekcie praktycznym, może wzbudzać obiekcje, bowiem wiąże się z koniecznością **wypożyczenia i przesyłania** akt pomiędzy sądem a organem, w efekcie czego uzyskanie kopii lub odpisów z akt administracyjnych w okresie, gdy znajdują się one w sądzie, może okazać się nadmiernie czasochłonne w relacji

do wagi i istoty tego typu czynności. Bez wątpienia jednak tego typu wątpliwości mają swoje źródło w braku precyzyjnej regulacji dotyczącej pozycji (sytuacji) akt administracyjnych na etapie postępowania sądownoadministracyjnego.

- 18 17. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie kwestii proceduralnej.** Pojęcie „sprawy” bywa także używane w przepisach komentowanej ustawy na określenie **konkretnych kwestii proceduralnych**, które mogą wynikać w toku postępowania sądownoadministracyjnego (por. np. art. 20 § 3, art. 61 § 4, art. 195 § 2, art. 249a, 252 § 3, art. 258 § 2 pkt 7, art. 260 i 261 PPSA).

Z tego punktu widzenia wydaje się, że *de lege ferenda* ustawodawca powinien – zarówno w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ale też w innych rodzajach postępowań (cywilnym, administracyjnym itd.) – precyzyjnie **rozgraniczyć pojęcie „sprawy”** (służące do opisu przedmiotu postępowania w znaczeniu materialnoprawnym) **od pojęcia „kwestii (procesowej, proceduralnej)”**, które powinno być używane wyłącznie w odniesieniu do zagadnień *stricte* procesowych (wpadkowych), wynikających w toku postępowania w związku z jego przebiegiem (celem zilustrowania problemów praktycznych, jakie niesie za sobą obecny – mało precyzyjny – stan przepisów procesowych w omawianym zakresie, por. post. SN: z 8.7.1998 r., III CZP 17/98, OSNC 1999, Nr 1, poz. 19; z 13.6.1998 r., III CZP 13/98; uchw. SN: z 26.9.1996 r., III CZP 107/96, OSNC 1997, Nr 2, poz. 14; z 6.3.1998 r., III CZP 70/97, OSNC 1998, Nr 9, poz. 132; z 30.4.1998 r., III CZP 10/98, OSNC 1998, Nr 10, poz. 154; zob. także uchw. SN(7) z 30.3.1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, Nr 10, poz. 166, z glosą *T. Radkiewicza*, *Rej.* 2000, Nr 6, s. 120).

- 19 18. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie spraw niebędących sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej.** Wreszcie art. 58 § 4, art. 172 i art. 285k § 3 PPSA posługują się terminem „sprawa” na oznaczenie spraw, które **nie są** sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej, czyli sprawami sądownoadministracyjnymi w rozumieniu art. 1 PPSA.

- 20 19. Ocena stanu prawnego w zakresie używanej terminologii.** Brak szerszego wykorzystania w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi terminu „sprawa sądownoadministracyjna”, którego definicję legalną ustawodawca stworzył w art. 1 PPSA, jak również dowolność w posługiwaniu się terminem „sprawa”, prowadząca do jego wieloznaczności, należy ocenić zdecydowanie krytycznie, tym bardziej, że pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej służy określeniu zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy i z tego punktu widzenia ma zasadnicze znaczenie przy dokonywaniu oceny **granic dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej** (art. 58 § 1 pkt 1 PPSA).

- 21 20. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej w ujęciu teoretycznym – odesłanie.** O pojęciu sprawy sądownoadministracyjnej w ujęciu teoretycznym por. *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 25–30; *K. Sobieralski*, *Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej*, s. 603–614; *T. Kielkowski*, *Sprawa administracyjna*, s. 152 i n.; *J.P. Tarno, R. Batorowicz*, *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej*, s. 344–364; *M. Kamiński*, *O istocie sprawy*, s. 7 i n.; *K. Klonowski*, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicje sprawy sądownoadministracyjnej*, s. 572–589; *M. Kamiński*, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej*, s. 337 i n.; *J. Zimmermann*, *Aksjomaty postępowania*, s. 90–92 oraz s. 257 i n.).